AUDIT OF NEW SAR INITIATIVES PROGRAM
DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS
NIF PROJECT – DFO 23/97

WEST COAST VHF SELECTIVE CALLING

November 2000

103-05267/

Table of Contents

		PAGE
Executive Summary		
1.0	Introduction	1
2.0	Project Description	2
3.0	Audit Findings	3

Executive Summary

NIF funding of $990,000 was approved in July 1997 for the upgrade and installation of VHF Digital Selective Calling equipment at four existing VHF remote radio sites in the south west of British Columbia.

The NIF criteria were met in the following areas:

- ?? The project was consistent with NIF funding priorities.
- ?? The project application met most of the requirements contained in the NIF Guide with the exceptions noted below.
- ?? The selection process was appropriate.
- ?? The overall project was well managed.
- ?? Progress reports were submitted on a timely basis as required except as noted below.
- ?? The post-project evaluation was appropriate given the nature of project.

Areas where the criteria were not fully met include:

- ?? A program MOU was not available for our review.
- ?? The proposal/annex did not have sections addressing the criteria for evaluating project success nor the reporting requirements.
- ?? The detailed cost estimate worksheet was not the same as the recommended format provided in the 1995 NIF Guide.
- ?? There was no Final Summary Report submitted.
- ?? There were no communications made regarding the results and usefulness of implementing such a system.

Overall the project was successful in that the equipment was purchased and installed according to the proposal. Reports have been received indicating the equipment is functioning properly. There are however some general management issues which can be improved.

1.0 Introduction

The New Initiatives Fund (NIF), administered by the National Search & Rescue Secretariat (NSS) is designed "to provide funding for projects that will enhance search and rescue (SAR) in Canada." Approved projects are subject to audit as set out in the NIF Guide and the Memorandum of Understanding (MOU) agreed between the NSS and the Sponsoring Department, Province or Territory.

The West Coast VHF Digital Selective Calling project which was proposed by the Department of Fisheries and Ocean was selected for audit in 2000/01. The project involved the upgrading and installation of new VHF Distress Alerting equipment. The audit, conducted in October / November 2000, included the examination of the seven criteria set-out in Chapter 6 of the 1995 New SAR Initiatives Fund (NIF) Manual and covered the following:

- ?? compliance with the MOUs;
- ?? proposal application, selection and funding;
- ?? project management;
- ?? progress reporting;
- ?? project claims and payments;
- ?? post-project evaluation; and
- ?? communication of results.

The audit work was completed by performing the following:

- ?? Reviewing NSS project records and discussion with NSS staff;
- ?? Review of claims processed;
- ?? Detail testing of claims;
- ?? Discussion with the project manager of the Department of Fisheries and Oceans; and
- ?? Review of other supporting documents.

There were two different NIF Guides in effect during the timeframe in which this project was undertaken. Both guides were considered during the course of the audit given the fact that organizations must follow the most recent guidelines set-out by the NSS.

The results of our review are summarized in this report.

2.0 Project Description

The proposal submitted seeked to obtain funding to upgrade VHF Distress Alerting equipment in order to provide service to the growing number of vessels that are updating their radio equipment to a new system called Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS). The new equipment would be installed at four of Canada's busiest maritime activity areas (West Coast) for detection of distress incidents in the south west area of British Columbia.

This NIF proposal was sponsored by the Department of Fisheries and Oceans and was carried out by the Marine Division of the Canadian Coast Guard (CCG) Pacific Region. The project was seen as being of high priority given its potential to save lives and reduce operating costs (ie. by reducing search times).

Total funding required for this project was established at $990,000 with all of the money to be provided from the NIF. The cost was separated as follows: $376K for the acquisition and installation of computer equipment at MCTS Centres in Tofino and Vancouver, $217K for the purchase, installation and testing of equipment at 4 remote VHF Radio Sites in British Columbia and $307K of one time costs for system upgrade, training and technical services. The proposal was signed by the Department of Fisheries and Ocean on August 1st, 1996 and by the NSS on July 27, 1997.

The NSS released the funds for this project in September 1997 and quarterly reports following the receipt of this money showed that all of this money had been spent ($850K in F97/98 and $140K in F98/99). The money spent was in accordance with the forecast submitted in the proposal and was completed on time. During the course of the project, an amendment was submitted to the NSS requesting the funding to be increased by $268K (due to an increase in the number of sites to which the equipment would be installed). This request was denied by the ICSAR Coordination Subcommittee due to a number of reasons one of which being the fact the proposal was viewed as an equipment upgrade and as a result should be the responsibility of CCG. Also, it was determined that CCG should share costs and increases in total costs related to this project. At the end of the project, the initiative was over budget by $253K. The cost overruns were funded by the Pacific Regional Director ($186K) and by the MCTS ($67K).

The final quarterly report indicated that the equipment had been installed but there were still some problems with the software. As of February 2000, the system was on the air and working as originally planned.

3.0 Audit Findings

The findings are summarized by the criteria contained in the NIF Guide.

3.9 Program MOUs

Program MOUs are agreed and signed by the participating federal SAR departments, provincial/territorial EMO offices and the NSS. The MOUs are based on the principles set out in the Guide. They are reviewed periodically and updated, as required.

Findings

?? Based on discussions held with the NSS and the Department of Fisheries and Oceans, the Memorandum of Understanding between the NSS and the Department could not be located.

?? Based on our findings, it seems there is a MOU in place between the NSS and the Department but it seems to be an issue of documentation and file retention.

?? The proposal/annex of this project is signed by both the Department of Fisheries and Oceans in August 1996 and by the NSS in July 1997.

Conclusion

The criterion which requires that a valid MOU between the NSS and the Department of Fisheries and Oceans by in place at the time the NIF project takes place could not be confirmed. The MOU has been misplaced.

Recommendation

We recommend that the MOU between the sponsoring organization and the NSS be maintained by both the NSS and the sponsoring organization in each NIF file for ease of reference and to ensure there is in fact an MOU in place.

3.2 Funding Priorities

Projects must address the priorities of the National Search and Rescue Program (NSP).

Findings

Prior to the listing of the six NIF priorities in the 1998 Guide, ICSAR was quoted as saying they were "... not able to agree which areas of NIF sponsorship are more or less important than others." The result was that priorities, in the proper sense of the term, did not exist when the project was selected in 1997. The 1995 NIF Guide simply states that organizations with responsibilities in the SAR field are eligible for NIF funding for projects which could enhance the effectiveness of the NSP. Proposals must meet the priorities of the National SAR Program.

While it is difficult to conclude categorically that the project was in line with NSP funding priorities, we note the project was reviewed by the DFO, the NSS, a merit board and ICSAR, before LMSAR approval. Given the type of activity and the objective of the project, the proposal is deemed to be consistent with the overall intent of the NSP and the NIF as they were defined in 1997.

Furthermore, the project also met the following 1998 NIF Priorities:

?? development of innovative approaches to gathering SAR program management information across the air, marine, and ground, SAR environments and all SAR jurisdictions.

?? identification of better information, processes and practices for the planning, delivery and evaluation of SAR prevention.

Conclusion

The criterion for the project to address NSP priorities was met.

3.9 Project Application

Based on the 1995 NIF Guide:

All project applications must comply with the form and content requirements set out in the Guide and include, at a minimum, a:

?? *Project description*
?? *Project budget linked to milestones*
?? *Project work plan linked to milestones*
?? *Project management plan*
?? *Project results/benefits statement in measurable terms*

Findings

?? The project application clearly states the project rationale, description and priority.

?? The project budget contained an appropriate level of detail and was consistent with the NIF format in use at the time.

?? The proposal did not contain a project management plan and work plan which detailed the activities that were to be undertaken in each fiscal year. The only information regarding milestones included in the proposal related to the amount of funding that would be required each fiscal year.

?? The proposal did not contain information which addressed criteria for evaluating the project success nor any of the reporting requirements.

Conclusion

In our opinion, the criterion was not met as a lot of the critical information to make an informed decision with respect to the project was missing. The project application was generally consistent with the NIF Project format in use at the time. However, we consider that insufficient details were provided on management plans, milestones and reporting frequency to properly assess the feasibility of the project.

Recommendation

We recommend that when submitting a proposal to the NSS for NIF funding, sponsoring organizations (ie. DFO officials) ensure that the application is complete and contains all of the information required by the NIF Guide. In particular, DFO should

emphasize the importance of providing sufficient relevant information which pertains to the project management and planning phases.

3.10 Project Assessment

All project proposals are reviewed by the sponsoring organizations, the NSS and representatives of the sponsors who make up the NIF Merit Board, against the stated funding priorities and the program terms and conditions set out in the Guide.

Findings

Project proposals are normally received from the project regional sponsor (in this case, the DFO), to national headquarters for processing and approval. The DFO has a NIF committee that prioritizes all of the DFO project proposals and decides which should be forwarded to the NSS for review and consideration by the NIF Merit Board. Once the list of proposals to be submitted is complete, they are sent to the NSS.

The NSS process is comprised of a review and approval of each DFO proposal, first by NIF program managers, then by the Director Federal Coordination. Proposals not considered acceptable are either rejected as inappropriate or the sponsor is contacted and a list of deficiencies are provided for amendment to the proposal. After review by the NSS, proposals are submitted to the NIF Merit Board.

?? The proposal was processed by the DFO, the NSS, the NIF Merit Board and ICSAR with only limited information. The proposal was however still approved by the DFO on 1 August, 1996 and by the NSS on July 25, 1997.

?? The project was ranked by the NIF Merit Board as 6th out of 79 proposals for funding in FY 97/98. The Merit Board rankings were accepted by ICSAR on 26 November, 1997 and by LMSAR under cover of an NSS letter dated 27 November, 1997.

?? The project proposal/approval document was subsequently formalized by the NSS and the DFO, four months after LMSAR approval.

Conclusion

In our opinion, the criterion was not fully met. The assessment process would have benefited from a more rigorous examination of project plans and budget to ensure they were of sufficient detail to ensure the project was appropriate and viable.

Recommendation

We recommend a more rigorous approach for the review of NIF project applications. Increased diligence in the assessment of the viability of the project, the accuracy and

detail of the budgets and cash flows and the relevance of the project will ensure NIF funds are spent appropriately.

3.5 Project Funding, Claims & Payments

Project approvals must be confirmed by signature prior to the start of the project.

The sponsoring organization prepares and submits claims in accordance with the requirements of the NIF Guide. The NSS reviews all claims for accuracy and compliance with the project approval. All payments will comply with the project approval and the requirements set out in the NIF Guide.

Findings

?? The Project Proposal Form was signed by the Department of Fisheries and Oceans (DFO) in August 1996 and by the NSS in July 1997 prior to the start of the project.

?? An invoice for a NIF funding advance of $850,000 representing funds for FY97/98 was submitted to the NSS by the DFO June 24, 1997. It was approved and subsequently paid July 25, 1997.

?? The quarterly reports indicate all funds for FY97/98 were spent by the end of that fiscal year.

?? A second invoice in the amount of $3,195,000 (which included $140,000 in funding for this project) was submitted by the DFO to the NSS on June 4, 1998. It was paid on June 25, 1998.

?? The total cost of the project which was funded by NIF was $989,877. Additional funding had to be provided from two other agencies as the total cost exceeded budgeted cost. Funding from NIF represented 75% of the project's total cost.

?? Although most of the funds were received in advance, there is no evidence of the use of interest earned on the advance. The interest earned should have been applied to the project or returned to the NSS as excess funds.

?? Expenses were incurred within the approved project timeframe.

?? Expenditures were consistent with the project's goals and objectives.

Conclusions

In our opinion, the criterion was met.

3.9 Project Reporting

Specific reporting requirements for each project are incorporated into the approval document. They are tailored to the realities of the project but, in general, will call for quarterly reports that outline the activity results to date and the expenditures for the past quarter against approved plan and indicate the activity proposed for the subsequent period. The sponsoring organization is responsible for submitting the reports in accordance with the approved timetable.

Findings

?? All eight quarterly reports covering both the 97/98 and 98/99 fiscal years were submitted to the NSS by the DFO on a timely basis. All of the reports conform to the guidelines included in the NIF Guides and contained all of the required information.

?? There was no Final Summary Report submitted. Per the 1998 NIF Guide, a final summary report for each NIF project must be submitted to the NSS once the project has been completed. It is to be noted that per the last quarterly report submitted dated March 31, 1999, all of the equipment had been received and installed although there were still some hardware and software problems. All of these were resolved and as of February 2000 the equipment was working as intended.

Conclusions

In our opinion, the reporting criterion was only partially met. Although quarterly reports by the project officer were submitted on a timely basis, no final summary report was ever completed. Given the fact that there were still some problems with the equipment at the end of the 98/99 fiscal year, quarterly status reports should have continued to be provided until all problems had been resolved. As a result, the NSS was deprived of important information required for effective project management.

Recommendation

We recommend that, in the future, the DFO ensures that Final Summary Report be obtained in order to give a global overview of the project and its accomplishments. If the project is not completed at the end of a funding year, the NSS should continue its monitoring of the activities to ensure that the project does in fact get completed.

3.10 Project Monitoring

The sponsoring organization is responsible for monitoring the projects being carried out by a third party.

Findings/Conclusions

This was a DFO initiative working with the Canadian Coast Guard. It did not involve third party project management.

3.8 Post Project Evaluation

Per the 1998 NIF Guide:

The sponsoring organization undertakes an evaluation of the project's effectiveness against the objectives established and agreed to at the approval stage. An initial evaluation should be carried out within one year of the project completion and the findings submitted to the NSS for review and tabling at a subsequent ICSAR meeting.

Findings

?? A formal evaluation plan was not included in the proposal format in use at the time the project was initiated. A project results benefit statement in measurable terms was not specifically identified although not required at the time.

?? A Site Acceptance Test Plan was undertaken to determine whether or not the system was working properly. A report was prepared by the contractor and submitted to the DFO within a one year time frame. The findings were not submitted to the NSS for review and consequently were not presented to the ICSAR committee.

Conclusions

The requirement for an evaluation of the project's effectiveness against the agreed objectives has not been met. However, given the nature of the assignment, a post project evaluation may not have been warranted in this case. The equipment was installed and a Site Acceptance Test Plan was obtained to show the equipment was functioning properly. It is unclear the type of post project evaluation which would have added value in this case.

Recommendations

We recommend that future projects contain a formal statement of the proposed evaluation criterion to facilitate a more comprehensive evaluation reporting upon project completions.

We recommend that the NSS perform a follow-up on projects for which no evaluation have been submitted, if warranted.

We also recommend a cost benefit analysis be performed for each NIF project to determine the value of performing a post project evaluation. In this case, the results are clear in that the equipment has been installed and is functioning properly. A post project evaluation may not provide additional benefit for the cost involved.

3.9 Communication of Project Results

Communicating the results of projects will be done in consultation with the project sponsor.

Findings

A formal communication plan was not included in the project proposal. The DFO has however distributed an information newsletter at various boat shows to inform the marine community that a new system has been implemented in order to capture distress signals more rapidly.

Conclusion

Given the nature of the project, the communication criterion has been satisfied through the distribution of the information pamphlet.

3.10 Overall Project Management

The project must be managed in accordance with the policies and practices of the sponsoring organization as well as the requirements of the NIF Guide and the approved management plan set out in the project application.

Findings

?? Andy Nelson from the Marine Communications and Traffic Services Branch of the Canadian Coast Guard/Department of Fisheries & Oceans was the designated Manager for this project.

?? Overall the project was managed effectively as the overriding objective was achieved.

?? The findings noted throughout the audit report generally indicate a reasonable level of compliance with the NIF Guide.

?? All of the planned activities were carried out.

Conclusions

While the criterion has been met, the overall management of the project appears reasonable for an initiative of this type. The DFO should however ensure a formal project management plan is incorporated in all future NIF project proposals.

VÉRIFICATION DU PROGRAMME DES NOUVELLES INITIATIVES DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE MINISTÈRE DES PÊCHES ET OCÉANS PROJET FNI – MPO 23/97

SYSTÈME D'ALERTE PAR APPEL SÉLECTIF NUMÉRIQUE À TRÈS HAUTE FRÉQUENCE SUR LA CÔTE OUEST

Novembre 2000

Table des matières

PAGE

Résumé

1.0 Introduction 1

2.0 Description du projet 2

3.0 Constatations du vérificateur 3

Résumé

En juillet 1997, le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) approuvait un financement du Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage au montant de 990 000 dollars en vue de la modernisation et de l'installation de matériel d'appel sélectif numérique dans quatre stations radio télécommandées de très haute fréquence situées dans le sud-ouest de la Colombie-Britannique.

Le projet répond aux critères du FNI sur les points suivants :

?? Le projet concorde avec les priorités de financement du FNI.
?? La proposition respecte globalement les exigences du guide du FNI, sauf quelques exceptions mentionnées ci-après.
?? Le processus de sélection est convenable.
?? La gestion générale du projet est bonne.
?? L'organisme parrain du projet a présenté des rapports d'étape en temps opportun, sauf quelques exceptions mentionnées ci-après.
?? L'évaluation finale est effectuée et convient à la nature du projet.

Le projet ne répond pas entièrement aux critères du FNI sur les points suivants :

?? Il n'y a pas de protocole d'entente à vérifier relativement au projet.
?? La proposition et son annexe ne comportent de section répondant exactement aux exigences en matière d'évaluation de la réussite du projet et de présentation de rapports.
?? L'estimation détaillée des coûts n'est pas présentée conformément au modèle recommandé dans le guide du FNI de 1995.
?? Il n'y a pas de rapport d'évaluation finale du projet.
?? Il n'y a pas eu communication des résultats du projet et ni de renseignements concernant l'utilité de la mise en opération du matériel visé.

Dans l'ensemble le projet a atteint ses objectifs en ce qui a trait à l'achat et à l'installation du matériel tel que l'expliquait la proposition. Selon les rapports reçus, le matériel fonctionne bien. Toutefois, certains aspects de la gestion générale du projet laissent à désirer.

1.0 Introduction

Le Fonds des nouvelles initiatives, administré par le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) est conçu dans le but de financer « de nouveaux projets qui amélioreront la recherche et sauvetage au Canada ». Tous les projets approuvés font l'objet d'une vérification tel qu'indiqué dans le guide du FNI et dans le protocole d'entente conclu entre le SNRS et le ministère, la province ou le territoire qui parraine le projet.

Choisi en vue d'une vérification pendant l'exercice 2000-2001, le projet en question, proposé par le ministère des Pêches et océans (MPO), visait à moderniser et installer du nouveau matériel d'appel à très haute fréquence pour les cas de détresse. La vérification, effectuée en octobre et novembre 2000, inclut l'examen des sept critères énoncés au chapitre 6 du guide de 1995 du Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage. Ces critères ont trait aux points suivants :

- ?? conformité au protocole d'entente;
- ?? présentation de la proposition, choix du projet et financement;
- ?? gestion du projet;
- ?? rapports d'étape;
- ?? demandes de remboursement et paiements versés;
- ?? évaluation finale du projet;
- ?? communication des résultats du projet.

La vérification s'est effectuée selon les étapes suivantes :

- ?? Examen des dossiers du projet déposés au SNRS et entretiens avec le personnel du SNRS.
- ?? Examen des demandes de remboursement traitées.
- ?? Contrôle détaillé des demandes de remboursement.
- ?? Entretiens avec le directeur du projet au ministère des Pêches et Océans.
- ?? Examen des autres documents justificatifs.

Pendant la période d'exécution du projet, deux guides du FNI se sont trouvés en vigueur l'un après l'autre. La vérification a tenu compte des deux guides puisque tout groupe réalisant un projet financé par le FNI doit se conformer aux directives les plus récentes établies par le SNRS.

Les résultats de notre examen sont résumés dans le présent rapport.

2.0 Description du projet

La proposition présentée visait l'obtention de fonds en vue de moderniser le matériel d'appel à très haute fréquence pour les cas de détresse, afin d'améliorer les services offerts au nombre croissant de navires qui relèvent le niveau de leur matériel en s'équipant du nouveau Système maritime mondial de sécurité et de secours en cas de détresse (SMMSSD). Le nouveau matériel devait être installé dans quatre des zones les plus riches en activités maritimes au Canada, sur la côte ouest, et servir à la détection des situations de détresse dans le sud-ouest de la Colombie-Britannique.

Cette demande de financement du FNI était parrainée par le ministère des Pêches et Océans (MPO) et l'exécution du projet relevait de la Division des services maritimes de la Garde côtière canadienne (GCC), Région du Pacifique. Le projet était estimé de priorité élevée en raison de la possibilité de sauver des vies et de réduire les coûts de fonctionnement (en diminuant la durée des recherches).

Le financement total nécessaire au projet se chiffrait à 990 000 dollars et devait provenir en entier du FNI. Le budget se répartissait notamment selon les postes suivants : achat et installation de matériel informatique dans les centres de SCTM à Tofino et à Vancouver, 376 000 dollars; achat, installation et mise à l'essai du matériel dans quatre stations radio télécommandées de très haute fréquence en Colombie-Britannique, 217 000 dollars; dépenses ponctuelles liées à la modernisation du système, à la formation et aux services techniques, 307 000 dollars. Le MPO a signé la proposition le 1er août 1996 et le SNRS en a fait autant le 27 juillet 1997.

Le SNRS a débloqué les fonds destinés au projet en septembre 1997 et, selon les rapports trimestriels ultérieurs à la réception du financement, tous les fonds ont été dépensés (850 000 dollars pendant l'exercice 1997-1998 et 140 000 dollars pendant l'exercice 1998-1999) et l'ont été en conformité avec les plans présentés dans la proposition. La réalisation du projet s'est effectuée dans le respect des délais prévus. Pendant l'exécution, l'organisme parrain a demandé au SNRS un complément de fonds de 268 000 dollars afin de pouvoir augmenter le nombre de sites d'installation du matériel. Le sous-comité de coordination du Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS) a refusé la demande pour plusieurs raisons, dont le fait que la proposition était considérée comme visant la modernisation du matériel et qu'elle devait donc tomber sous la responsabilité de la Garde côtière canadienne (GCC). Le CIRS a également déterminé que la GCC devrait partager les coûts et l'accroissement des coûts totaux du projet. En effet, le projet s'est terminé avec un dépassement de budget de 253 000 dollars éventuellement assumé par le directeur de la Région du Pacifique (186 000 dollars) et par les Services de communications et de trafic maritimes (SCTM) (67 000 dollars).

D'après le rapport trimestriel final, le matériel était installé mais il restait quelques difficultés de logiciel à régler. En février 2000, le système était en opération et fonctionnait tel que prévu au départ.

3.0 Constatations du vérificateur

Les constatations sont résumées en catégories correspondant aux critères prescrits dans le guide du FNI.

3.9 Conformité au protocole d'entente

Ce sont les ministères fédéraux ayant compétence en matière de recherche et de sauvetage qui participent au programme, les bureaux d'organisation des mesures d'urgence (OMU) des provinces ou des territoires et le SNRS qui conviennent ensemble des protocoles d'entente et les ratifient. Ces protocoles d'entente sont fondés sur les principes énoncés dans le guide et ils sont revus et mis à jour de façon périodique, selon le besoin.

Constatations

?? Après des entretiens avec le SNRS et le MPO, il se révèle impossible de mettre la main sur le protocole d'entente conclu entre les deux organismes.

?? Il semble qu'il y ait effectivement un protocole d'entente entre le SNRS et le MPO relativement au projet, mais ces organismes ont apparemment des problèmes de conservation des documents et des dossiers

?? La proposition et l'annexe concernant le projet sont signées par la MPO en août 1996 et par le SNRS en juillet 1997.

Conclusion

La conformité à l'exigence d'un protocole d'entente valide et en bonne et due forme entre le SNRS au moment de la mise en œuvre du projet ne peut être confirmée. Les organismes en question ont égaré le protocole d'entente.

Recommandations

Nous recommandons que le protocole d'entente conclu entre l'organisme parrain et le SNRS soient conservé par les deux parties pour chaque dossier du FNI, tant par souci de commodité que pour veiller à ce qu'il y ait effectivement un tel protocole d'entente.

3.2 Priorités de financement

Les projets proposés doivent se rapporter aux priorités du PNRS.

Constatations

Avant l'inscription des six priorités du FNI dans le guide de 1998, les membres du CIRS ont déclaré qu'ils « … n'arrivaient pas à s'entendre sur un classement par ordre d'importance des domaines de parrainage du FNI ». Il s'ensuit que le FNI n'avait pas vraiment de priorités, au sens propre du terme, au moment de la sélection du projet en 1997. Le guide du FNI de 1995 dit simplement que les organismes ayant compétence en matière de recherche et de sauvetage sont admissibles au financement du FNI pour réaliser des projets aptes à rehausser l'efficacité du Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS); le guide exige également que les propositions rejoignent les priorités du PNRS.

Bien qu'il soit difficile de conclure catégoriquement que le projet correspond aux priorités de financement du PNRS, il n'en reste pas moins qu'avant d'être approuvé par le ministre principal de la recherche et du sauvetage (MP-SAR), le projet en question a subi un examen effectué par le MPO, le SNRS, un comité de sélection au mérite et le CIRS. Compte tenu du genre d'activité et de l'objectif du projet, la proposition a été estimée conforme à l'objet global du PNRS et à celui du FNI, tels que définis en 1997.

Nous jugeons également que le projet répond aux priorités suivantes du FNI pour 1998 :

?? l'élaboration de méthodes innovatrices de collecte de renseignements sur la gestion du programme de recherche et de sauvetage en milieu aérien, maritime et terrestre, dans tous les contextes de la recherche et du sauvetage et dans tous les territoires de compétence en cette matière;

?? trouver de meilleurs renseignements, de meilleurs procédés et de meilleures pratiques pour la planification, l'exécution et l'évaluation des activités de prévention en matière de recherche et de sauvetage.

Conclusion

Le projet est conforme au critère de correspondance avec les priorités du PNRS.

3.9 Présentation de la proposition

Selon le guide du FNI de 1995 :

Les propositions doivent être conformes aux exigences de présentation et de contenu énoncées dans le guide et inclure, à tout le moins :

?? *une description du projet*
?? *un budget de projet par étapes*
?? *un plan de travail par étapes*
?? *un plan de gestion du projet*
?? *un énoncé des résultats et des avantages du projet, formulé en termes mesurables*

Constatations

?? La proposition du projet en énonce clairement la justification, la description et la priorité.

?? Le budget du projet est suffisamment détaillé et est présenté selon la formule prescrite par le FNI à ce moment-là..

?? La proposition ne contient pas de plan de gestion du projet ni de plan de travail indiquant en détail les activités prévues dans chaque exercice financier. Quant aux étapes, les seules données présentées à ce sujet dans la proposition sont les montants de financement nécessaires pour chaque exercice.

?? La proposition ne contient pas de renseignements sur les critères de l'évaluation de la réussite du projet ni sur les exigences en matière de présentation de rapports.

Conclusion

À notre avis, le critère n'est pas respecté, car il manque trop de renseignements essentiels pour qu'il soit possible de prendre une décision éclairée quant au projet. La présentation de la proposition est conforme, en général, au modèle prescrit par le FNI à l'époque, mais il manque de nombreux renseignements au sujet du plan de gestion, des étapes principales et de la fréquence des rapports. En raison de cette insuffisance d'information, il est impossible d'évaluer convenablement la faisabilité du projet.

Recommandations

Nous recommandons aux organismes parrains (dans ce cas, les fonctionnaires administratifs du MPO), au moment de présenter une proposition au SNRS pour obtenir du financement du FNI, de s'assurer que la demande est complète et qu'elle contient tous les renseignements demandés dans le guide du FNI. Tout particulièrement, le MPO devrait expliquer en détail la gestion du projet et les étapes

de planification et veiller à ce que la demande contienne suffisamment de données pertinentes.

3.10Évaluation du projet

Toutes les propositions de projet sont examinées par les organismes parrains, par le SNRS et par un comité de sélection au mérite dont les membres sont des représentants des organismes parrains. Cet examen est fondé sur les priorités de financement déclarées et sur les modalités du programme telles qu'énoncées dans le guide du FNI.

Constatations

Les propositions de projet sont normalement adressées à l'administration centrale du SNRS, aux fins de traitement et d'approbation, par l'organisme régional parrain (dans ce cas, le MPO). Le DFO s'est doté d'un comité du FNI qui établit la priorité parmi tous les projets proposés et choisit les projets qui seront envoyés au SNRS pour y être examinés et étudiés par le comité de sélection du FNI. Une fois que la liste de projets à présenter à complète, les propositions sont acheminées au SNRS.

Le processus suivi par le SNRS comprend l'examen et l'approbation (ou le refus) de chacune des propositions du MPO, d'abord par les gestionnaires de programme du FNI, puis par le directeur de la coordination fédérale. Les propositions jugées non acceptables sont soit rejetées, soit retournées à l'organisme parrain, accompagnées d'une liste de défauts à corriger, en vue de modifications. Une fois examinées par le SNRS, les propositions sont présentées au comité de sélection du FNI.

?? Dans le cas présent, la proposition passe l'examen du MPO, du SNRS, du comité de sélection du FNI et du CIRS, malgré l'insuffisance des renseignements fournis, et la proposition est approuvée par le MPO le 1er août 1996 et par le SNRS le 25 juillet 1997.

?? Le comité de sélection du FNI classe le projet au sixième rang sur 79 propositions à financer éventuellement pendant l'exercice 1997-1998. Le CIRS accepte le classement du comité de sélection le 26 novembre 1997 et le MP-SAR fait de même dans une lettre au SNRS datée le 27 novembre 1997.

?? Les documents de proposition et d'approbation du projet sont ensuite officialisés par le SNRS et le MPO, quatre mois après l'approbation du projet par le MP-SAR.

Conclusion

À notre avis, la proposition n'est pas entièrement conforme au critère. La procédure d'évaluation aurait tiré profit d'un examen plus rigoureux des plans et du budget du projet afin que l'organe de financement puisse s'assurer de la présence d'explications suffisantes pour démontrer la pertinence et la viabilité du projet proposé.

Recommandations

Nous recommandons l'adoption d'une démarche plus rigoureuse pour l'examen des demandes de financement de projets par le FNI. En mettant plus de diligence à évaluer la viabilité du projet, l'exactitude et le détail des budgets et des mouvements de trésorerie ainsi que la pertinence du projet proposé, on pourra s'assurer que les fonds du FNI sont dépensés judicieusement.

3.5 Financement du projet, demandes de remboursement et paiements

L'approbation d'un projet doit être confirmée par une signature avant le commencement du projet.

L'organisme parrain prépare et présente les demandes de fonds selon les exigences prescrites à ce sujet dans le guide du FNI. Le SNRS examine toutes les demandes de fonds pour en vérifier l'exactitude et la conformité au document d'approbation du projet. Tous les paiements doivent concorder avec le document d'approbation et avec les exigences énoncées dans le guide du FNI.

Constatations

?? La formule de la proposition de projet est signée par le MPO en août 1996 et par le SNRS en juillet 1997, donc avant la mise en œuvre du projet.

?? Une facture de 850 000 dollars, représentant une avance de financement du FNI pour l'exercice 1997-1998, est envoyée au SNRS par le MPO le 24 juin 1997. Le paiement est autorisé et il est versé le 25 juillet 1997.

?? Selon les rapports trimestriels, tous les fonds reçus par le projet pour l'exercice 1997-1998 sont dépensés pendant cet exercice.

?? Une deuxième facture au montant de 3 195 000 dollars, incluant 140 000 dollars de financement pour ce projet, est envoyée au SNRS par le MPO le 4 juin 1998 et elle est payée le 25 juin 1998.

?? Le financement du FNI accordé au projet s'élève au total à 989 877 dollars. Le projet reçoit également des fonds de deux autres organismes parce que les coûts totaux dépassent les coûts budgétés. Le FNI finance au total 75 p. 100 de tous les coûts du projet.

?? Tous les fonds reçus le sont sous forme d'avances, et pourtant rien n'indique l'utilisation faite des intérêts perçus sur les fonds avancés. Ces intérêts auraient dû être consacrés au projet ou rendus au SNRS à titre de fonds excédentaires.

?? Les fonds sont dépensés dans les délais approuvés.

?? Les dépenses correspondent aux buts et objectifs du projet.

Conclusions

À notre avis, le projet répond à ce critère.

3.6 Rapports d'étape

Le document d'approbation décrit les exigences en matière de rapports pour chaque projet. Ce qui est exigé peut varier en fonction du projet mais il s'agit en général de rapports trimestriels qui rendent compte des résultats de l'activité jusqu'à la fin de la période, et des dépenses du dernier trimestre comparativement à celles prévues au plan approuvé. Ces rapports indiquent également les activités prévues pour la période de rapport suivante. L'organisme parrain est responsable de la présentation des rapports conformément au calendrier convenu dans la proposition.

Constatations

?? Le MPO a remis au SNRS, en temps opportun, les huit rapports trimestriels demandés couvrant les exercices 1997-1998 et 1998-1999. Tous les rapports présentés le sont selon la formule prescrite dans les guides du NFI et ils contiennent tous les renseignements requis.

?? Le projet ne fait pas l'objet d'un rapport sommaire final. Selon les directives du guide du FNI de 1998, il faut présenter au SNRS un rapport sommaire final sur tous les projets une fois terminés. Il convient de souligner que le dernier rapport trimestriel, daté et acheminé le 31 mars 1999, indique que tout le matériel est arrivé et installé, mais qu'il reste à régler certains problèmes de matériel et de logiciel. Les problèmes se sont effectivement réglés et, en février 2000, le matériel fonctionnait tel que prévu.

Conclusions

À notre avis, les critères de présentation de rapport sont respectés en partie seulement. Les rapports trimestriels du directeur de projet sont arrivés en temps opportun, mais il n'y a jamais eu de rapport sommaire final. Compte tenu du fait qu'il restait des problèmes de matériel à régler à la fin de l'exercice 1998-1999, la remise des rapports trimestriels aurait dû se poursuivre jusqu'au règlement de tous les problèmes restants. Cette lacune a privé le SNRS de renseignements précieux et nécessaires à une gestion efficace du projet.

Recommandation

Nous recommandons qu'à l'avenir, le MPO veille à obtenir un rapport sommaire final afin que le SNRS puisse avoir un aperçu général du projet et des réalisations qu'il a permises. Si le projet n'est pas achevé à la fin d'un exercice financier, le SNRS devrait continuer d'en surveiller l'exécution afin de s'assurer que le projet est bel et bien achevé.

3.7 Surveillance du projet

Le ministère parrain est responsable de la surveillance du projet entrepris par une tierce partie.

Constatations et conclusions

Il s'agit d'une initiative du MPO mise en œuvre de concert avec la Garde côtière canadienne et n'engageant pas la participation d'une tierce partie sur le plan de la gestion.

3.8 Évaluation finale du projet

Selon le guide du FNI de 1998 :

L'organisme parrain évalue l'efficacité du projet par rapport aux objectifs déterminés et convenus au moment de la ratification de la proposition. Le parrain doit compléter cette évaluation dans le délai imparti selon le plan d'évaluation du projet et soumettre les résultats au SNRS aux fins d'examen et de dépôt lors d'une réunion ultérieure du CIRS.

Constatations

?? La proposition originale, respectant le mode de présentation en vigueur à l'époque, ne comportait pas de plan d'évaluation officielle. Elle ne contenait pas non plus d'énoncé des résultats et des avantages du projet, formulé en termes mesurables, mais un tel énoncé n'était pas exigé à ce moment-là.

?? Les responsables du projet ont élaboré un plan d'essai de l'admissibilité du site afin de pouvoir déterminer si le système fonctionnait convenablement. L'entrepreneur a préparé un rapport que le MPO a reçu dans le délai prescrit d'un an, mais les résultats ne sont jamais parvenus au SNRS aux fins d'examen et n'ont donc pas été non plus remis au CIRS.

Conclusions

Le MPO ne respecte pas le critère de présentation d'une évaluation de l'efficacité du projet en rapport avec les objectifs déterminés et convenus. Cependant, compte tenu de la nature du projet, il est possible que l'exigence d'une évaluation finale ne convienne pas. Le matériel est installé et un plan d'essai de l'admissibilité du site montre que le matériel installé fonctionne comme prévu. Dans ce cas précis, on ne voit pas très bien quel genre d'évaluation finale aurait pu apporter des avantages de plus.

Recommandations

Nous recommandons qu'à l'avenir, les projets contiennent un énoncé formel des critères d'évaluation proposés, afin de faciliter la présentation d'un rapport d'évaluation complet une fois les projets achevés.

Nous recommandons que le SNRS effectue, le cas échéant, un suivi des projets dont les responsables n'ont pas présenté d'évaluation finale.

Nous recommandons aussi que soit effectuée une analyse coûts-avantages de chaque projet financé par le FNI, afin de déterminer la valeur d'une évaluation finale. Dans le cas présent, les résultats sont clairs : le matériel est installé et il fonctionne convenablement. Il se peut que l'évaluation finale du projet, compte tenu de ce qu'elle coûte, n'apporte aucun avantage de plus.

3.9 Communication des résultats du projet

Le parrain du projet collaborera à la diffusion des résultats du projet.

Constatations

?? La proposition du projet ne contient pas de plan formel de communication. Le MPO a cependant distribué un bulletin d'information, à l'occasion de plusieurs salons nautiques, afin d'informer les navigateurs et les plaisanciers au sujet du nouveau système installé pour saisir plus rapidement les signaux de détresse.

Conclusion

Étant donné la nature du projet, le critère de diffusion est respecté grâce à la distribution du bulletin d'information.

3.10 Gestion du projet

On doit gérer le projet conformément aux politiques et aux pratiques de l'organisme parrain, aux exigences énoncées dans le guide du FNI et au plan de gestion approuvé, décrit dans la proposition.

Constatations

?? Le directeur désigné de ce projet était Andy Nelson, des Services de communications et de trafic maritimes de la Garde côtière canadienne et du ministère des Pêches et Océans.

?? Le projet a fait l'objet d'une gestion générale efficace et atteint son objectif premier.

?? Les constatations du rapport de vérification montrent généralement un niveau raisonnable de conformité au guide du FNI.

?? Toutes les activités prévues sont réalisées.

Conclusions

Le critère de gestion est respecté et la gestion globale du projet semble raisonnable pour une initiative de ce genre. Néanmoins, le MPO devrait s'assurer qu'à l'avenir, toutes les propositions présentées en vue d'un financement par le FNI contiennent un plan formel de gestion.